



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Poznań, dnia 15 października 2020 r.

Poz. 7852

WYROK NR IV SA/PO 533/20
WOJEWÓDZKIEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO W POZNANIU

z dnia 31 lipca 2020 r.

w sprawie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Kłodawa

Na podstawie

Sygn. akt IV SA/Po 533/20

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 31 lipca 2020 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu

w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA Donata Starosta (spr.)

Sędzia WSA Monika Świerczak

Asesor Sądowy WSA Katarzyna Witkowicz - Grochowska

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w dniu 31 lipca 2020 r.

sprawy ze skargi Prokuratora Rejonowego w Kole

na uchwałę Rady Miejskiej w Kłodawie

z dnia 30 maja 2016 r., nr XXVI/136/2016

w przedmiocie regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Kłodawa

stwierdza nieważność zaskarżonej uchwały w części dotyczącej § 5, § 6 ust. 3 oraz § 26 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 2 załącznika do uchwały

Sygn. akt IV SA/Po 533/20

UZASADNIENIE

Prokuratura Rejonowa w Kole złożyła do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu na uchwałę Rady Miejskiej w Kłodawie z dnia 30 maja 2016 r. nr XXVI/136/2016 w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Kłodawa (dalej jako: „regulamin” albo „uchwała”).

Zaskarżonej uchwale zarzucono naruszenie:

1. art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2018, poz. 1454 ze zm., dalej również jako: „ustawa”) poprzez nałożenie w § 5 załącznika do uchwały na właścicieli nieruchomości dodatkowych obowiązków w postaci uprzątnięcia błota i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego oraz z chodników przylegających bezpośrednio do nieruchomości, co dodatkowo stanowi próbę powtórzenia regulacji ustawowej,

2. art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy oraz § 118 i § 143 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 lutego 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (tekst jedn. Dz. U. z 2016, poz. 283, dalej jako: „rozporządzenie”) poprzez uzależnienie zezwolenia, o którym mowa w § 6 ust. 3 regulaminu, na dokonywane napraw pojazdów samochodowych, ciągników rolniczych, maszyn rolniczych poza warsztatami naprawczymi od braku uciążliwości dla najbliższego otoczenia i braku ujemnego wpływu na środowisko,

3. art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i wprowadzenie w § 26 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 2 nakazu wyprowadzania zwierząt domowych poza obejście posesji lub lokal mieszkalny tylko po wyposażeniu ich w zabezpieczenia (łańcuch, smycze, kagańce lub inne), uniemożliwiające zachowanie się zwierząt ze szkodą dla ludzi i rzeczy ruchomych i nieruchomych oraz zakazu wyprowadzania zwierząt domowych do placówek handlowych, gastronomicznych lub innych obiektów wspólnego lub publicznego użytku, na tereny placów gier i zabaw dla dzieci z wyłączeniem psów - przewodników niewidomych.

Wniesiono o stwierdzenie nieważności opisanych powyżej punktów uchwały.

Uzasadniając skargę podniesiono, że wprowadzenia opisanych powyżej obowiązków w regulaminie nastąpiło z naruszeniem delegacji ustawowej. Odwołując się do stanowiska sądów administracyjnych wywidzono, że gmina nie może wykraczać poza swoje kompetencje oraz uzasadniono szczegółowo każdy z zarzutów.

W odpowiedzi na skargę Rada wniosła o jej uwzględnienie.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu zważył, co następuje.

Zgodnie z art. 3 § 2 pkt 5 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2325 ze zm., dalej jako: „p.p.s.a.”), kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego. Kontrola, o której mowa w art. 3 § 1 p.p.s.a. sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej (art. 1 § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 2167). Zgodnie z art. 147 § 1 p.p.s.a. sąd uwzględniając skargę na uchwałę lub akt, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 5 i 6, stwierdza nieważność tej uchwały lub aktu w całości lub w części albo stwierdza, że zostały wydane z naruszeniem prawa, jeżeli przepis szczególny wyłącza stwierdzenie ich nieważności.

Z treści art. 91 ust. 1 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm., dalej jako „u.s.g.”) wynika, że przesłanką stwierdzenia nieważności uchwały organu samorządu gminnego jest istotna sprzeczność uchwały z prawem.

W orzecznictwie podkreśla się, że opierając się na konstrukcji wad powodujących nieważność oraz wzruszalność decyzji administracyjnych, można wskazać rodzaje naruszeń przepisów, które trzeba zaliczyć do istotnych, skutkujących nieważnością uchwały organu gminy. Do nich należy naruszenie: przepisów wyznaczających kompetencję do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów prawa ustrojowego, przepisów prawa materialnego - przez wadliwą ich wykładnię - oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał.

Rada gminy obowiązana jest przestrzegać zakresu upoważnienia ustawowego udzielonego jej przez ustawę w zakresie tworzenia aktów prawa miejscowego, a w ramach udzielonej jej delegacji w tych działaniach nie może wkraczać w materię uregulowaną ustawą. Uchwała rady gminy musi bowiem respektować unormowania zawarte w aktach wyższego rzędu, a prawo miejscowe może być stanowione w granicach upoważnień zawartych w ustawie (art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji RP).

Przechodząc do podniesionych zarzutów skargi wskazać należy, że w pierwszej kolejności podniesiono zarzut naruszenia art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2018, poz. 1454 ze zm., dalej również jako: „ustawa”) poprzez nałożenie w § 5 załącznika do uchwały na właścicieli nieruchomości dodatkowych obowiązków w postaci uprzątnięcia błota i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego oraz z chodników przylegających bezpośrednio do nieruchomości, co dodatkowo stanowi próbę powtórzenia regulacji ustawowej.

Zgodnie z § 5 uchwały właściciele nieruchomości w zakresie uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego, są zobowiązani do: 1) uprzątnięcia błota, śniegu, lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości udostępnionych do użytku publicznego oraz z chodników przylegających bezpośrednio do nieruchomości, niezwłocznie po opadach i w miarę potrzeby. Za chodnik przylegający do nieruchomości uznaje się wydzieloną część drogi publicznej służącą dla ruchu pieszego położoną bezpośrednio przy granicy nieruchomości, 2) składania uprzątniętego błota, śniegu, lodu i piasku na skraju chodnika lub obok szosy tak, aby mogły być zgarnięte przez służby komunalne, 3) uprzątnięcia z połaci dachowych warstw zalegającego śniegu i lodu, niezwłocznie po opadach i w miarę potrzeb, jak również usuwanie nawisów (sopli) z okapów, rynien i innych części nieruchomości, 4) likwidowania śliskości na drogach, ulicach i placach (zarówno publicznych jak i wewnętrznych) w okresie mrozów i opadów śnieżnych.

Sąd podziela stanowisko Prokuratora, że rozwiązanie powyższe jest niezgodne z prawem. I tak, w art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. b ustawy, ustawodawca ograniczył się jedynie do określenia obowiązku uprzątnięcia błota, śniegu lodu i innych zanieczyszczeń z części nieruchomości służących do użytku publicznego. Regulamin może jedynie określać obowiązek uprzątnięcia wskazanych zanieczyszczeń, brak jest natomiast upoważnienia do określania czasookresu jego wykonania (opisanych w § 5 pkt 1 jako „niezwłocznie po opadach” i „w miarę potrzeby”). Ponadto wskazać należy, że unormowania § 5 pkt 2 uchwały, formułujące wobec właścicieli nieruchomości obowiązek składania uprzątniętego błota, śniegu, lodu i piasku na skraju chodnika lub obok szosy tak, aby mogły być zgarnięte przez służby komunalne wkracza w materię uregulowaną już w art. 5 ust. 1 pkt 4 ustawy w sposób niedopuszczalny ją modyfikując. Podobną ingerencją jest zdefiniowanie w uchwale pojęcia „chodnik przylegający”. Zauważyć należy, że delegacja zawarta w art. 4 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy dotyczy jedynie nieruchomości danego właściciela (w części służącej do użytku publicznego), a nie przylegającego chodnika. Dodatkowo, w oparciu o delegację wynikającą z przepisów ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach nie można nakazać właścicielom nieruchomości usuwania, czy nawet ograniczania śliskości na drogach, ulicach i placach.

Podobnie za zasady uznać należało zarzut naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 1 lit d ustawy oraz § 118 w zw. z § 143 rozporządzenia poprzez uzależnienie zezwolenia, o którym mowa w § 6 ust. 3 regulaminu, na dokonywane napraw pojazdów samochodowych, ciągników rolniczych, maszyn rolniczych poza warsztatami naprawczymi od braku uciążliwości dla najbliższego otoczenia i braku ujemnego wpływu na środowisko.

Zgodnie z art. 4 ust. 2 pkt 1 lit. d ustawy regulamin powinien określać zasady utrzymania czystości i porządku na terenie gminy dotyczące mycia i naprawy pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi. Przepis ten upoważnia zatem radę gminy do określenia w regulaminie zasad, tj. warunków, jakie muszą być spełnione, żeby mycie i naprawa pojazdów samochodowych poza myjniami i warsztatami naprawczymi, były dopuszczalne. Chodzi tu przede wszystkim o warunki zapewniające zgodne z ustawą odprowadzanie nieczystości powstałych w wyniku mycia i naprawy pojazdów. W myśl powołanego przepisu organ gminy został więc upoważniony wyłącznie do wskazania wymogów dopuszczalności mycia i naprawy pojazdów poza myjniami i warsztatami, mających na celu zapewnienie ochrony środowiska i ludzi przed zagrożeniem zanieczyszczeniem lub uciążliwościami stwarzanymi na skutek wykonywania tych czynności.

Oznacza to, że organ uchwałodawczy nie może w regulaminie ograniczać możliwości napraw poza warsztatami tylko do napraw powodujących brak uciążliwości dla najbliższego otoczenia i braku ujemnego

wpływu na środowisko. Takie działanie następuje z przekroczeniem ustawowego upoważnienia. Takie normy ograniczają w sposób nieuprawniony prawo własności podmiotów objętych postanowieniami regulaminu, a także zakres dozwolonych zachowań. Co więcej, posłużenie się w regulaminie pojęciem prowadzeniem naprawa w sposób „nieuciążliwy” i „braku ujemnego wpływu na środowisko” stoi w sprzeczności z konstytucyjną zasadą pewności i określoności prawa (art. 2 Konstytucji) i Zasadami techniki prawodawczej nakazującymi takie redagowanie przepisów prawa, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawarte w nim normy wyrażały intencję prawodawcy (§ 6 w zw. z § 143 rozporządzenia). Posłużenie się w akcie prawa miejscowego takimi pojęciami może rodzić problemy interpretacyjne.

Przechodząc do zarzutu naruszenia art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy poprzez przekroczenie ustawowego upoważnienia i wprowadzenie w § 26 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 2 nakazu wyprowadzania zwierząt domowych poza obejście posesji lub lokal mieszkalny tylko po wyposażeniu ich w zabezpieczenia (łańcuch, smycze, kagańce lub inne), uniemożliwiający zachowanie się zwierząt ze szkodą dla ludzi i rzeczy ruchomych i nieruchomych oraz zakazu wyprowadzania zwierząt domowych do placówek handlowych, gastronomicznych lub innych obiektów wspólnego lub publicznego użytku, na tereny placów gier i zabaw dla dzieci z wyłączeniem psów - przewodników niewidomych, wskazać należy, że prawidłowa interpretacja powołanego powyżej przepisu ustawy powinna być taka, że na jego podstawie organ stanowiący gminy może nakładać konkretne obowiązki (nakazy lub zakazy) na właścicieli zwierząt, jednak obowiązki te muszą zmierzać do zapewniania ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku.

Sąd zauważa, że kwestionowana regulacja, w zakresie jest adresowana do właścicieli wszystkich zwierząt domowych, nakazu wyprowadzania zwierząt domowych poza obejście posesji lub lokal mieszkalny tylko po wyposażeniu ich w zabezpieczenia (łańcuch, smycze, kagańce lub inne), uniemożliwiający zachowanie się zwierząt ze szkodą dla ludzi i rzeczy ruchomych i nieruchomych, modyfikuje nie tylko regulację ustawy o utrzymaniu czystości i porządku gminy, ale również stanowi niedozwoloną modyfikację art. 10a ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r., poz. 638) oraz art. 77 Kodeksu wykroczeń.

Natomiast w zakresie, w jakim kwestionowana regulacja wprowadza zakaz wyprowadzania zwierząt domowych do placówek handlowych, gastronomicznych lub innych obiektów wspólnego lub publicznego użytku, na tereny placów gier i zabaw dla dzieci z wyłączeniem psów - przewodników niewidomych, zauważyć należy, że art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy zobowiązuje jedynie organ samorządu gminnego do ustalenia obowiązków nakładanych na właścicieli zwierząt domowych celem zapewnienia ochrony przed zanieczyszczeniem przez te zwierzęta terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. Powołany przepis ustawy zakazuje jednakże wprowadzania do aktów prawa miejscowego generalnych zakazów wyprowadzania psów do placówek handlowych, gastronomicznych lub innych obiektów wspólnego lub publicznego użytku. Jak powyżej wskazano, prawidłowa interpretacja art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy powinna być taka, że na jego podstawie organ stanowiący gminy może nakładać konkretne obowiązki (nakazy lub zakazy) na właścicieli zwierząt, jednak obowiązki te muszą zmierzać do zapewniania ochrony przed zagrożeniem lub uciążliwością dla ludzi oraz przed zanieczyszczeniem terenów przeznaczonych do wspólnego użytku. W ramach tych obowiązków, nakazów lub zakazów dopuszczalne jest w szczególnych przypadkach wprowadzanie nawet ograniczeń co miejsc przebywania zwierzęcia na terenie np. parku, zakazując aby zwierzęta np. wchodziły do piaskownic lub innych wydzielonych miejsc. Poprzez wprowadzanie takich zakazów lub ograniczeń organ stanowiący gminy powinien chronić np. rośliny lub drzewa posadzone w parku. Natomiast wprowadzenie generalnego zakazu nie jest dopuszczalne i stanowi przekroczenie delegacji ustawowej do stanowienia aktu prawa miejscowego.

Wprowadzenie w regulaminie utrzymania czystości i porządku na terenie gminy zakazu wyprowadzania zwierząt na dany teren jest środkiem nadmiernie ograniczającym swobodę poruszania się i przebywania w określonym miejscu, która przysługuje wszystkim obywatelom, w tym właścicielom zwierząt. Mając powyższe na uwadze należy stwierdzić, że jednoznacznie przyjmowane jest w orzecznictwie sądowoadministracyjnym stanowisko, zgodnie z którym art. 4 ust. 2 pkt 6 ustawy nie pozwala na wprowadzenie zakazu wyprowadzania psów na określony teren, lecz do ustalenia sposobu postępowania z psami w taki sposób, by ich pobyt na terenie przeznaczonym do wspólnego użytku nie był uciążliwy oraz nie zagrażał przebywającym tam osobom. Ustanowienie tak daleko idącego zakazu jak zakaz wyprowadzania psów nadmiernie ogranicza swobodę poruszania i przebywania w określonym miejscu właścicieli tych zwierząt domowych i wykracza poza materię określoną w ustawie (por. wyrok Naczelnego

Sądu Administracyjnego z dnia 12 lutego 2019 r, sygn. akt II OSK 726/17 zob. na www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

W świetle powyższego Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, działając na podstawie art. 147 § 1 p.p.s.a. orzekł o stwierdzeniu nieważności § 5, § 6 ust. 2 oraz § 26 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 pkt 2 załącznika do uchwały Rady Miejskiej w Kłodawie z dnia 30 maja 2016 r. nr XXVI/136/2016 w sprawie uchwalenia regulaminu utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta i Gminy Kłodawa.

Przewodniczący Sędzia WSA

(-) Donata Starosta

Sędzia WSA

(-) Monika Świerczak

Asesor Sądowy WSA

(-) Katarzyna Witkowicz - Grochowska